Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoek integriteit bij aannemen van geschenken en ingaan op uitnodigingen Nationale Politie

Colofon

Titel	Onderzoek integriteit bij aannemen van geschenken en ingaan op uitnodigingen - Nationale Politie
Uitgebracht aan	Korpschef Nationale Politie
Datum	20 januari 2016
Kenmerk	ADR/2015 888

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 Samenvatting

Wij hebben het onderwerp 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen' aan de hand van vier pijlers onderzocht. De verbetermogelijkheden die wij zien, gelden voor de door ons onderzochte onderwerpen én voor het bredere terrein van integriteit. Het integriteitssysteem binnen de Politie richt zich namelijk niet specifiek op de thema's 'aannemen van geschenken' en 'het ingaan op uitnodigingen van marktpartijen'. Beleid en beleidscyclus, instrumentarium en managementinformatie richten zich vaak op het bredere onderwerp integriteit.
Bij het doorvoeren van verbetermaatregelen kan een smalle focus op geschenken en uitnodigingen een even smal effect hebben: effect op het gedrag bij het aannemen van geschenken en uitnodigingen.
Het zou een gemiste kans zijn als eventuele bredere problematiek niet parallel wordt aangepakt. De hier geformuleerde verbeteringmogelijkheden richten zich in voorkomende gevallen daarom ook op de bredere context van het integriteitsbeleid.

Wij komen tot de volgende bevindingen en verbetermogelijkheden.

Pijler 1: beleidscyclus
Er is het een en ander aan beleid ontwikkeld op het gebied van 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen'. Uit ons onderzoek blijkt dat het beleid niet voor iedereen bekend is, en niet helder is voor iedereen.
Als er vragen zijn over het integriteitsbeleid, weten de medewerkers wel waar ze met die vragen terecht kunnen.
Wij zien de volgende verbetermogelijkheden:

- Overweeg de realisatie van het beleidsplan 'Integriteitsbeleid politie 2014 -2017' nog voortvarender op te pakken (actie: korpsleiding) en voorzie het beleidsplan van een geactualiseerde planning (actie: VIK korpsstaf i.o.m. korpsleiding).
- Overweeg momenten aan te grijpen die zich aandienen om integriteit te bespreken en leg besprekingen vast in 'moresprudentie', zodat abstracte integriteitsbegrippen meer inhoud krijgen (actie: korpsleiding i.s.m. VIK korpsstaf en VIK eenheden).
- Overweeg te onderzoeken op welke manier de zoekmachine van intranet verbeterd kan worden (actie: korpsleiding).

Pijler 2: preventie
Er bestaat een preventief instrumentarium binnen de Politie. Dit wordt volgens geïnterviewden en respondenten van de enquête niet actief ingezet.
Wij zien de volgende verbetermogelijkheden:

- Overweeg dilemma's uit te werken ter bespreking in de eenheden (actie korpsleiding i.s.m. VIK korpsstaf).
- Overweeg handreikingen te ontwikkelen waarmee leidinggevenden beter invulling kunnen geven aan het thema 'integriteit' in personeelsgesprekken (actie: korpsleiding i.s.m. VIK korpsstaf).
- Overweeg 'best practices' uit de eenheden te verzamelen, te beoordelen op effectiviteit en ze breed uit te dragen (actie: korpsleiding i.s.m. VIK korpsstaf).

- Zorg ervoor dat de ambtseed zo snel mogelijk na indiensttreding wordt afgelegd en zorg voor een inhaalslag voor medewerkers die nog geen eed of belofte hebben afgelegd (actie: korpsleiding).

Pijler 3: repressie
De repressie-instrumenten zijn beschreven in het Besluit Algemene Rechtspositie Politie (BARP). Medewerkers weten over het algemeen welke stappen ze moeten zetten als ze een mogelijke integriteitsbreuk constateren.
In de enquête is aangegeven dat integriteitsbreuken in een aantal gevallen niet goed zijn afgehandeld.
Wij zien geen concrete verbetermogelijkheden. Verbetermogelijkheden die er zijn liggen op het terrein van cultuurverandering. Leidinggevenden zijn cultuurdragers binnen de organisatie. Het lijkt dan ook verstandig inspanningen om aan cultuur te werken te richten op leidinggevenden, zonder daarbij andere medewerkers uit te sluiten.

Pijler 4: managementinformatie
Managementinformatie moet nu nog vanuit verschillende systemen handmatig worden samengebracht. Het wordt nog niet gebruikt ter monitoring of evaluatie en om het bestaande beleid en instrumentarium aan te passen.
Wij zien de volgende verbetermogelijkheden:

- Stel als korpsleiding vast in hoeverre je op integriteit wilt sturen en beheersen en stem hierop de managementinformatie af.
- Overweeg daarbij ook informatie te verzamelen over het functioneren van het beleid en het instrumentarium en op trends en risico's en richt de managementinformatie niet alleen op repressie (actie: korpsleiding).
- Houd hierbij de balans tussen control en administratieve belasting van de organisatie in het oog.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding opdracht

In oktober 2014 en januari 2015 heeft het tv-programma Zembla bericht dat er ongewenste contacten hebben plaatsgevonden tussen ICT-leverancier Ordina en ambtenaren van onder meer de Nationale Politie. Zembla spreekt onder meer van een sfeer van "smeren en fêteren" van ambtenaren door Ordina. Het idee daarachter was het uitoefenen van invloed op het gunnen van aanbestedingen. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft naar aanleiding van deze berichtgeving aan de Auditdienst Rijk gevraagd een onderzoek te laten uitvoeren naar de bekendheid van de integriteitsregels voor het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen. De Auditdienst Rijk is ook gevraagd op basis van het onderzoek, waar wenselijk, aanbevelingen te doen.

2.2 Leeswijzer rapport

In hoofdstuk 3 van dit rapport zijn het doel en de aanpak van het onderzoek opgenomen. In hoofdstuk 4 presenteren wij de bevindingen van dit onderzoek. In hoofdstuk 5 geven wij inzicht in de verbetermogelijkheden om het integriteitsbeleid op een hoger plan te tillen.

3 Doel en aanpak opdracht

3.1 Doelstelling

Dit onderzoek verschaft inzicht in:

1. De inrichting van het huidige integriteitssysteem binnen de Nationale Politie op de punten "aannemen van geschenken" en "het ingaan op uitnodigingen van marktpartijen".
2. De wijze waarop dit systeem binnen de Nationale Politie wordt toegepast.
3. De mate waarin het systeem daadwerkelijk bekend is onder medewerkers.
4. Of en zo ja welke extra maatregelen nodig zijn om het integriteitssysteem op de onderwerpen "aannemen van geschenken" en "het ingaan op uitnodigingen van marktpartijen" te versterken.

Deze opdracht is uitgevoerd in opdracht van de korpschef van de Nationale Politie.

3.2 Aanpak

Wij hebben het onderzoek in drie fasen uitgevoerd. In de eerste fase hebben wij interviews gehouden om het integriteitssysteem in kaart te brengen en hebben wij deskresearch verricht.
In de tweede fase hebben wij aan de hand van een enquête informatie verzameld over de bekendheid van medewerkers met de twee specifieke onderwerpen. De enquête is uitgezet onder een selectie van medewerkers die vanwege hun functie (in potentie) geschenken aangeboden krijgen en/of uitnodigingen van marktpartijen ontvangen. Het betrof budgethouders. Er was sprake van een landelijke dekking bij de Politie. Dat wil zeggen dat alle mandaten binnen de staven en eenheden zijn betrokken in deze enquête vanaf het topniveau tot aan het laagste niveau.
In totaal zijn daarbij 364 medewerkers benaderd. Dit resulteerde in een respons van ongeveer 73%.

In de derde fase van het onderzoek hebben wij de informatie uit interviews, deskresearch en de enquête verrijkt met informatie uit een expertmeeting. Deze experts zijn door de Politie aan ons voorgedragen vanwege hun kennis van de organisatie en de thematiek.
Tijdens de expertmeeting zijn bevindingen teruggekoppeld en vragen voorgelegd die zijn geformuleerd op basis van de verzamelde informatie in de eerste twee fasen van het onderzoek.

3.3 Standaarden

Deze opdracht betreft een onderzoeksopdracht en is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing (IIA 2200-2600).

3.4 Verspreidingskring rapportage

Deze rapportage wordt uitgebracht aan de korpschef van de Nationale Politie. Deze is eigenaar van het rapport en zelf verantwoordelijk voor de verdere verspreiding ervan.

4 Bevindingen

Binnen dit rapport ordenen we de onderzoeksinformatie naar de vier pijlers die in SGO verband[1] zijn afgesproken. Achtereenvolgens komen aan de orde:
1. beleidscyclus.
2. actueel, op maatwerk gebaseerd, preventie-instrumentarium.
3. vangnet voor als het mis gaat.
4. managementinformatiesysteem.

Daarbij presenteren wij de bevindingen uit de documentstudie, de interviews, de enquête en de expertmeeting.
De onderwerpen 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen van marktpartijen' passen in het brede scala van integriteitsonderwerpen en is daar moeilijk los van te zien. Waar dat functioneel is, zullen wij dan ook het bredere integriteitsbeleid bespreken. Waar dat van toepassing is, spitsen we de bespreking toe op de twee onderwerpen.
Het integriteitssysteem binnen de Politie richt zich niet specifiek op de thema's 'aannemen van geschenken' en 'het ingaan op uitnodigingen van marktpartijen'. Beleid en beleidscyclus, instrumentarium en managementinformatie richten zich vaak op het bredere onderwerp integriteit.
Vanuit dit perspectief geldt de waarschuwing dat - bij het doorvoeren van verbetermaatregelen - een smalle focus op geschenken en uitnodigingen een even smal effect zal hebben: effect op het gedrag bij het aannemen van geschenken en uitnodigingen. Als problematiek zich openbaart in het bredere integriteitsdomein, wordt een kans gemist deze bredere problematiek parallel aan te pakken. Bovendien bestaat de kans dat smal aangevlogen verbetermaatregelen worden gepercipieerd als incidentmanagement. De hier geformuleerde verbeteringmogelijkheden richten zich in voorkomende gevallen daarom ook op de bredere context van het integriteitsbeleid.

4.1 Beleidscyclus: aan beleid ontbreekt het niet, het is niet voor iedereen vindbaar en helder

4.1.1 Verantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid is duidelijk belegd

De verantwoordelijkheden voor het integriteitsbeleid zijn omschreven in het beleidsplan 'Integriteitsbeleid politie 2014 – 2017'. Hierin staat dat de eenheidsleiding en de leiding van de directies, stafdirecties en PDC verantwoordelijk zijn voor het actief uitdragen van het landelijk ontwikkelde integriteitsbeleid en voor de implementatie ervan. De (gedelegeerde) verantwoordelijkheid voor het opstellen van integriteitsbeleid ligt bij VIK-korpsstaf. Deze afdeling participeert bij de ontwikkeling van het landelijk beleid op de thema's veiligheid, integriteit en klachten en geeft vorm aan de uitvoering ervan op eenheidsniveau. Verder heeft VIK een signaalfunctie op het gebied van integriteit.
Dat geldt ook voor het beleid op het terrein van 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen van marktpartijen'. Daarbij wordt volgens geïnterviewden de inbreng van de VIK's bij de eenheden ook meegenomen. Er is volgens geïnterviewden op regelmatige basis overleg tussen VIK korpsstaf en VIK bij de eenheden over het beleid.

1 brief van de heer Van Zwol aan de secretarissen generaal dd. 12 augustus 2014 kenmerk 2014-000402325

4.1.2 *Beleid is actueel*

De beroepscode politie is van januari 2014 en sluit volgens geïnterviewden aan bij actuele ontwikkelingen. Ook heeft VIK-korpsstaf in 2014 een document opgesteld genaamd 'Integriteitsbeleid politie 2014-2017'. Dit is een meerjarenbeleidsplan, waarin ook integriteitsdoelen zijn opgenomen.
Verder is in 2014 een nieuwe regeling 'aannemen van geschenken' opgesteld (inclusief toetsingskader). Ook ander beleid op het vlak van integriteit is recent vernieuwd. Er is geen afzonderlijke regeling voor het 'omgaan met uitnodigingen van marktpartijen', maar uitnodigingen kun je volgens geïnterviewden ook zien als geschenken. In de 'regeling 'aannemen van geschenken 2014' is het begrip geschenk ook als zodanig beschreven: "De reikwijdte van het begrip 'geschenk' in deze notitie strekt zich uit tot een product, dienst, vergoeding, beloning, gift of belofte in welke vorm dan ook. Een uitnodiging voor bijvoorbeeld een evenement, diner, theaterbezoek, congres, seminar of studiedag valt hier eveneens onder. Maar ook geld (waaronder waardepapieren) en kortingen die gegeven worden."
Geïnterviewden verwijzen voor Inkoop verder nog naar de NEVI-regels.

4.1.3 *Beleid is niet goed vindbaar*

Het integriteitsbeleid (inclusief de regeling 'aannemen van geschenken') is vastgelegd op het intranet van de politie.
In de expertmeeting is aangegeven dat de zoekmachine binnen het intranet niet goed functioneert. Hij zoekt alleen in de intranetsite van de Nationale Politie, en niet in de informatie die op de intranetsites van de eenheden is opgenomen. Daarnaast brengt hij geen goede ordening aan in de zoekresultaten, waardoor de meest relevante zoekresultaten niet bovenaan komen te staan.
In de expertmeeting is verder aangegeven dat wanneer beleid geactualiseerd wordt, dit onvoldoende wordt uitgedragen binnen de organisatie.
Bovenstaande verklaart mogelijk voor een deel de 30% van de respondenten die niet weet waar beleid te vinden is waarin staat hoe je moet omgaan met dilemma's op het gebied van geschenken en uitnodigingen.

4.1.4 *Beleid is niet voor iedereen duidelijk*

In interviews is aangegeven dat het beleid het aannemen van geschenken tot een waarde van 50 euro toestaat. Medewerkers dienen dit vooraf wel met hun leidinggevende te overleggen. Dan wordt besproken of het door de beugel kan of dat er een bedoeling achter zit, waardoor het aannemen niet verstandig is.
Dit beleid is ook zo vastgelegd in de 'regeling omgaan met geschenken 2014'.
In de interviews is aangegeven dat politiemedewerkers in principe niet mogen ingaan op uitnodigingen. Willen medewerkers dat wel doen, dan moeten zij toestemming aan hun leidinggevende vragen. Het uitgangspunt is dan dat de politie zelf alle kosten betaalt.
In de interviews is aangegeven dat niet alle medewerkers bekend zijn met dit beleid. Leidinggevenden krijgen hierover vragen. Ook de enquête laat dit beeld zien. 30% van de respondenten vindt de regels over het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen niet duidelijk. De enquête laat zien dat 95% van de medewerkers weet waar hij terecht kan om dilemma's op het gebied van het 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen' te bespreken. Dit compenseert voor een deel de onduidelijkheid in de regelgeving.
In de expertmeeting is aangegeven dat onduidelijkheid wordt veroorzaakt doordat in het beleid tamelijk abstracte begrippen als redelijkheid en professionaliteit worden gebruikt. Dit past ook binnen het integriteitsbeleid zoals de politie dat wil hanteren, waarin wordt uitgegaan van het goede gesprek en professioneel vakmanschap. In de expertmeeting werd aangegeven dat het zou helpen als door het voeren van casuïstiekbesprekingen en het vastleggen daarvan in zogenaamde moresprudentie, abstracte begrippen nader geduid

worden, zodat medewerkers meer houvast hebben bij hun eigen afwegingen van dilemma's.

4.2 Preventie : Instrumentarium is aanwezig, en kan actiever worden ingezet

4.2.1 Diverse algemene preventie-instrumenten zijn beschikbaar

In de interviews zijn de volgende (algemene) preventie-instrumenten genoemd:

- Ambtseed/gelofte
- Screening
- Introductiecursus
- Beroepscode
- Dilemmatrainingen en dilemmabesprekingen
- Integriteit als kernwaarde
- Veiligheidsonderzoek
- 'Nazorggesprekken'
- Afdelingsoverleggen

4.2.2 Instrumenten worden niet actief uitgedragen

In interviews en expertmeeting is aangegeven dat door de reorganisatie de afgelopen twee jaar minder aandacht is geweest voor het bekend maken van het beleid op het gebied van het 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen'.
De preventie-instrumenten zijn te vinden op intranet, maar worden volgens geïnterviewden niet actief bekend gemaakt.
Geïnterviewden geven aan dat het management een voorbeeldfunctie vervult en dat de bonden en de ondernemingsraad daar op toezien. Ook wordt aangegeven dat de voorbeeldfunctie van het management wel actiever vorm kan worden gegeven. Voorbeeldgedrag van leidinggevenden wordt gezien als het sterkste middel om integriteit te bevorderen. Het beleidsplan 'Integriteitsbeleid politie 2014-2017' zegt hierover: "De leidinggevende is zich bewust van zijn voorbeeldfunctie en faciliteert zijn medewerkers om het gesprek aan te gaan. Hij geeft ruimte voor reflectie en creëert hiervoor veiligheid. Hij spreekt medewerkers aan op hun handelen en gedrag. Ook stelt de leidinggevende zich actief op als het gaat om signaleren van integriteitsrisico's en maakt deze bespreekbaar. Indien sprake is van (grove) integriteitsschendingen treedt hij repressief op door middel van het (laten) doen van intern onderzoek en eventuele sanctionering."
Ongeveer 15% van de respondenten van de enquête vindt dat leidinggevenden medewerkers niet stimuleren elkaar aan te spreken op het vertonen van het gewenste gedrag bij het 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen'.
Circa 40% van de respondenten vindt dat de organisatie niet voldoende aandacht besteedt aan hoe bij dilemma's op het gebied van 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen' te handelen.

4.2.3 Preventieve instrumenten worden niet altijd toegepast

Uit de interviews komt een divers beeld naar voren over de aandacht voor integriteit tijdens de introductie. De een geeft aan dat integriteit een heel belangrijk onderdeel is van de introductie, de ander dat het wel ter sprake komt, maar niet uitgebreid. Aangegeven is dat geschenken en uitnodigingen niet aan de orde komen tijdens de introductie. Dit wordt niet als een gemis ervaren, omdat andere thema's relevanter zijn.
In het beleid is opgenomen dat nieuwe medewerkers de beroepscode ontvangen, de eed of belofte af moeten leggen waarbij aandacht is voor integriteit in brede zin. In interviews en expertmeeting kwam naar voren dat de ambsteed door de meeste executieven wordt afgelegd, maar dat dit niet voor alle niet-executieven

geldt. Ook daar waar inkoop plaatsvindt, werken medewerkers die niet zijn beëdigd. Hier valt nog een inhaalslag te maken.
Een ander preventief instrument is het functioneringsgesprek.
In het beleid van de politie is opgenomen dat integriteit een vast onderdeel is van functioneringsgesprekken. In interviews is aangegeven is dat 'omgaan met geschenken en uitnodigingen' waarschijnlijk niet in functioneringsgesprekken besproken zal worden, omdat andere thema's voor de meeste medewerkers relevanter zijn. In hoeverre het thema integriteit daadwerkelijk wordt besproken in functioneringsgesprekken is de vraag. In de expertmeeting en in interviews is aangegeven dat de kwalitatieve invulling van dit thema in veel gevallen niet hoog zal zijn.
Voor geschenken en uitnodigingen is niet expliciet geïdentificeerd waar integriteitsrisico's liggen. Wel is er een lijst van vertrouwensfuncties. Daar zijn ook de medewerkers die te maken hebben met inkoop aan toegevoegd.
Het bespreken van dilemma's kan een krachtig instrument zijn. In interviews en expertmeeting is aangegeven dat dit instrument niet heel actief wordt ingezet.

4.3 Vangnet voor als het mis gaat is aanwezig en functioneert niet altijd goed

4.3.1 Diverse repressieve instrumenten zijn beschikbaar

De politie maakt, ook voor schendingen op het gebied van het 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen', gebruik van de repressie-instrumenten zoals opgenomen in het Besluit Algemene Rechtspositie Politie (BARP). In interviews is aangegeven dat om de hoogte van de sancties over de organisatie gelijk te houden, wordt overlegd in het zogenaamde strafmaatoverleg. Verder worden sancties die naar aanleiding van een incident zijn opgelegd, geanonimiseerd op het intranet gepubliceerd.
Er is een protocol waarin staat hoe men om moet gaan met vermoedens van integriteitsschendingen. Uit de enquête blijkt dat circa 95% van de respondenten weet welke stappen hij moet zetten als hij een mogelijk integriteitsschending constateert.

4.3.2 Repressieve instrumenten worden niet altijd goed toegepast

De enquête laat zien dat 10% van de respondenten die betrokken zijn bij aanbestedingen, vindt dat meldingen van misstanden niet correct worden afgehandeld.
Wanneer medewerkers ervaren dat een melding van een misstand niet juist is afgehandeld (te zwaar, te licht, te lange doorlooptijd), bestaat het risico dat zij minder snel eventuele beoordelingsfouten of schendingen van zichzelf en van collega's kenbaar zullen maken. Het vergroot de kans dat men 'de linies sluit'.
Uit de interviews komt niet duidelijk naar voren of er sprake is van een open cultuur waarin men elkaar aanspreekt en dilemma's met elkaar deelt. Ook in de expertmeeting bestonden daarover verschillende opvattingen.
In de interviews is aangegeven dat er enerzijds vrij veel meldingen binnen komen van misstanden (de aard van deze misstanden is daarbij niet verder geduid). Daaruit kan je volgens geïnterviewde afleiden dat medewerkers zich vrij voelen kritiek te uiten. Anderzijds wordt in interviews aangegeven dat de bonden spreken van een angstcultuur. Meldingen worden ook niet altijd rechtstreeks gedaan, maar bijvoorbeeld via de bonden of de media. Deze medewerkers beleven de cultuur kennelijk niet als open, aldus geïnterviewden. Mogelijk is dit ook ingegeven door de personele reorganisatie. Die zorgt ervoor dat mensen zich minder veilig voelen, werd geopperd in interviews en expertmeeting.
In het beleidsplan 'Integriteitsbeleid politie 2014-2017' is ook uitgebreid aandacht besteed aan de cultuurcomponent van integriteit. Het komt zelfs tot

uitdrukking in de ondertitel van deze nota: "Stimulans voor cultuurverandering, beroepstrots en integriteit als fundament van een politie die gezag uitstraalt en vertrouwen krijgt van de maatschappij". Hierin staat te lezen: "De afgelopen twintig jaar heeft een significante verbetering plaatsgevonden in de cultuur. Toch is nog een behoorlijke slag te maken als het gaat om het creëren van een veilige cultuur, waarin het leerproces centraal staat en het gesprek over dilemma's verankerd is in de dagelijkse praktijk. Het gaat om het leren van wat goed gaat en beter kan in het omgaan met (integriteits)risico's die inherent zijn aan het (politie)werk." en ... "Er is veel aandacht voor het vergroten van het bewustzijn ten aanzien van integriteit. In de praktijk blijkt de focus echter nog te veel te liggen op afwijkend gedrag, integriteitsschendingen, klachten, met andere woorden daar waar het niet goed is gegaan. Dit integriteitsbeleid 2014-2017 beoogt politiewerk te koppelen aan (moreel) leren. Dit vraagt niet alleen rapportages over het aantal integriteitsschendingen en het aantal disciplinaire maatregelen. Het wordt meer van belang de beweging rondom gedrag te zien en de blik te verleggen naar het leren, ook waar het wel goed gaat."
Het beeld dat in het beleidsplan wordt geschetst, herkennen wij in de expertmeeting, de interviews en de enquête. In interviews en expertmeeting is ook aangegeven dat de realisatie van het beleidsplan, als gevolg van de personele reorganisatie, nog achter lijkt te blijven. In hoeverre dat daadwerkelijk zo is, was geen onderwerp van dit onderzoek.

4.4 Managementinformatie biedt nog niet de gewenste input voor beleid

4.4.1 Managementinformatie is gericht op repressie

De informatie die nu verzameld wordt, wordt volgens geïnterviewden niet gebruikt om te monitoren of evalueren, of voor het aanpassen van beleid.
In het beleidsplan 'Integriteitsbeleid politie 2014-2017' is ook al gesteld dat de politie nog een uitdaging heeft op het vlak van monitoring. Nog niet is uitgewerkt wat de informatiebehoefte is, waarmee input geleverd kan worden voor de leercirkel op het vlak van integriteit.
Het beleidsplan stelt ook dat de werkgever verantwoordelijk is om periodiek en systematisch kwetsbaarheden in de organisatie, in de processen en bij medewerkers op te sporen en te onderzoeken. Wanneer nieuw beleid wordt ontwikkeld, zal steeds afgewogen moeten worden of dit nieuwe integriteitsrisico's voor de organisatie met zich meebrengt.
Uit ons onderzoek blijkt niet dat de monitoring al zodanig is vormgegeven dat invulling kan worden gegeven aan de leercirkel.

4.4.2 Managementinformatie moet nog handmatig geaggregeerd worden

VIK korpsstaf verzamelt de informatie uit de eenheden over integriteitsschendingen en onderzoeken. Het wordt nu vanuit verschillende systemen aangeleverd en handmatig bij elkaar gebracht. Hier komt een jaarlijkse rapportage uit. Er is een nieuw systeem in ontwikkeling waarmee het aggregeren van de informatie eenvoudiger wordt.

5 Verbetermogelijkheden

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt mogelijkheden om het integriteitssysteem op de onderwerpen "aannemen van geschenken" en "ingaan op uitnodigingen van marktpartijen" binnen de Nationale Politie te verbeteren.
Het is daarbij belangrijk te realiseren dat het integriteitssysteem binnen de Nationale Politie zich niet specifiek richt op de onderwerpen "aannemen van geschenken" en "het ingaan op uitnodigingen van marktpartijen". Beleid en beleidscyclus, instrumentarium en managementinformatie richten zich vaak op het bredere thema integriteit. Daarom zal het doorvoeren van verbetermaatregelen met een smalle focus op geschenken en uitnodigingen een even smal effect hebben: effect op het gedrag bij het aannemen van geschenken en uitnodigingen. Daarmee wordt een kans gemist om problematiek die zich op andere terreinen van het integriteitsdomein afspelen aan te pakken. Bovendien bestaat de kans dat smal aangevlogen verbetermaatregelen worden gezien als incidentmanagement. De hier geformuleerde verbeteringmogelijkheden richten zich in veel gevallen daarom ook op de bredere context van het integriteitsbeleid.

Het beleidsplan 'Integriteitsbeleid politie 2014-2017' biedt al veel aanknopingspunten om tot verbeteringen te komen. In hoeverre het beleidsplan op schema wordt gerealiseerd hebben wij niet onderzocht. Geïnterviewden en deelnemers aan de expertmeeting geven aan dat de realisatie van dit beleidsplan mogelijk naar de achtergrond is geraakt, doordat de Nationale Politie nog volop bezig is met de personele reorganisatie.
Waar het beleidsplan al oplossingsrichtingen beschrijft, verwijzen wij daarnaar in deze rapportage.

5.2 Beleidscyclus

"Door integriteit te integreren in de organisatieontwikkeling, zal een continu proces ontstaan. Uiteindelijk bieden beleid, kaders en regels slechts richting en de mogelijkheid tot het voeren van regie, het bewerkstelligen van integraliteit, monitoring en verantwoordelijkheid. Het werkelijke doel is dat een duurzame beweging tot stand komt, een continu proces van (moreel) leren en verbinding met het dagelijks werk."
Dit is een citaat uit het beleidsplan 'Integriteitsbeleid politie 2014-2017', waarin integriteit nadrukkelijk gekoppeld wordt aan organisatieontwikkeling en een lerende organisatie. Informatie uit interviews en expertmeeting duidt erop dat het zover nog niet is.
Hoewel de verantwoordelijkheden op het gebied van integriteit helder zijn belegd, en het beleid recent is geactualiseerd, zijn er uit ons onderzoek ook verbetermogelijkheden gekomen op het gebied van de beleidscyclus:

- Overweeg meer prioriteit te geven aan integriteit, door de realisatie van het beleidsplan 'Integriteitsbeleid politie 2014-2017' nog voortvarender op te pakken (actie korpsleiding). Voorzie daartoe het beleidsplan van een geactualiseerde planning, met haalbare tussenproducten en mijlpalen. (actie VIK korpsstaf i.o.m. korpsleiding)
- Overweeg momenten aan te grijpen die zich aandienen om integriteit te bespreken. Denk aan momenten waarop beleid geactualiseerd wordt, er incidenten in de media komen, of zich een integriteitsschending heeft voorgedaan. Plan daarnaast een á twee keer per jaar momenten in waarbij integriteit in de gehele politie-organisatie als thema centraal

staat. (actie korpsleiding i.s.m. VIK korpsstaf en VIK eenheden)
Laat VIK-korpsstaf de organisatie faciliteren deze besprekingen te voeren, door bijvoorbeeld presentaties voor te bereiden.
De besprekingen kunnen worden vastgelegd in een database van 'moresprudentie' zoals die eerder binnen de korpsen van de politie door de VIK's is opgezet. Abstracte begrippen als 'redelijkheid' en 'professionaliteit' krijgen door deze vastlegging meer inhoud. (actie VIK korpsstaf i.s.m. VIK eenheden)

- Overweeg mogelijkheden te onderzoeken om de zoekmachine binnen het intranet van de Nationale Politie te verbeteren. (actie: korpsleiding)

5.3 Preventie

Er zijn diverse preventie-instrumenten beschikbaar. Uit interviews, expertmeeting en enquête blijkt dat deze niet altijd actief worden ingezet. Wij stellen op basis van ons onderzoek de volgende verbetermogelijkheden voor op het gebied van preventie:

- Het bespreken van dilemma's is een voorbeeld van een preventief instrument dat nog onvoldoende wordt ingezet. Overweeg VIK-korpsstaf dilemma's uit te laten werken ter bespreking in de eenheden. (actie korpsleiding i.s.m. VIK korpsstaf)
- Overweeg handreikingen te ontwikkelen waarmee leidinggevenden kwalitatief beter invulling kunnen geven aan het thema 'integriteit' in functionerings- en beoordelingsgesprekken. (actie korpsleiding i.s.m. VIK korpsstaf)
- Het beleidsplan stelt dat "best practices uit de eenheden worden verzameld en landelijk aangeboden. Hierbij wordt nadrukkelijk benoemd waaraan de bewuste activiteit een bijdrage levert en wat de verwachte effecten zijn." Uit ons onderzoek blijkt dat deze activiteit nog niet van de grond is gekomen. Overweeg deze activiteit op te laten pakken door VIK korpsstaf. (actie: korpsleiding)
- Zorg ervoor dat de ambtseed bij executieven en niet-executieven zo snel mogelijk na indiensttreding wordt afgelegd. Zorg voor een inhaalslag voor de medewerkers die al in dienst zijn en die nog geen ambtseed hebben afgelegd. (actie: korpsleiding)

5.4 Repressie

Het repressieve instrumentarium lijkt binnen de Politie goed op orde. Toch wordt in de enquête aangegeven dat meldingen van incidenten niet altijd correct worden afgedaan, of in ieder geval dat dat zo ervaren wordt.
Wanneer medewerkers ervaren dat een melding van een misstand niet juist wordt afgehandeld (te zwaar, te licht, te lange doorlooptijd) bestaat het risico dat zij minder snel eventuele beoordelingsfouten of schendingen van zichzelf en van collega's kenbaar zullen maken. Een veilige cultuur draagt bij aan transparantie over afwegingen die gemaakt worden en eventuele vergissingen bij die afwegingen. Het kan de bereidheid om hier over te praten vergroten.
Vanuit ons onderzoek hebben wij geen concrete verbetermogelijkheden op het vlak van repressie. Verbetermogelijkheden die er liggen, lijken op het vlak van cultuurverandering te liggen. Dit is ook al erkend in het beleidsplan 'Integriteitsbeleid politie 2014-2017'. Hierin wordt aangegeven dat hoewel er de afgelopen twintig jaar een significante verbetering is te constateren in de cultuur, er nog een behoorlijke slag valt te maken als het gaat om het creëren van een veilige cultuur.

Leidinggevenden zijn cultuurdragers binnen de organisatie. Het lijkt dan ook verstandig de inspanningen om aan de cultuur te werken in het bijzonder te richten op leidinggevenden, zonder daarbij andere medewerkers uit het oog te verliezen.

5.5 Managementinformatie

Tot nu toe werd uitsluitend managementinformatie verzameld op die gebieden die eenvoudig meetbaar zijn, zoals het aantal en soort interne onderzoeken en klachten. Daarmee wordt de repressieve kant van het integriteitsbeleid in beeld gebracht. De politieacademie en HRM kunnen ook nog iets laten zien over de deelname aan opleidingen, trainingen en disciplinaire straffen.
Hiermee ontstaat nog geen integraal beeld van het integriteitsbeleid. Om de gewenste leercirkel op gang te brengen is het van belang dat de Nationale Politie vaststelt welke managementinformatie nodig is om dat integrale beeld te verkrijgen. In het beleidsplan 'Integriteitsbeleid politie 2014-2017 is dit ook al erkend. Er is een ontwikkelingsaanpak geschetst om tot een compleet informatiebeeld te komen in een aantal stappen en in een meerjarenperspectief.

De hoeveelheid te verzamelen informatie zal samenhangen met de mate waarin sturing en beheersing binnen de Politie gewenst is. Dit zal door de leiding van de Nationale Politie moeten worden vastgesteld.

Op basis hiervan moeten afspraken gemaakt worden over onder meer de volgende aspecten:

- aard en inhoud van de informatie,
- diepgang waarmee informatie ontsloten wordt, en de
- frequentie waarmee deze moet worden gedeeld.

Daarbij is het logisch in ieder geval afspraken te maken over het verzamelen van informatie over incidenten, over het functioneren van het beleid en het instrumentarium, over ontwikkelingen die dit functioneren kunnen beïnvloeden en over trends.
Informatie over het functioneren van het beleid en het instrumentarium kan bottom-up worden verzameld. Enerzijds zou daarbij kunnen worden geleund op beelden die leidinggevenden vergaren uit de personeelsgesprekken (vanzelfsprekend niet persoonsspecifiek). Anderzijds op informatie uit de besprekingen op afdelingsniveau. Bottom-up kan deze informatie worden geaggregeerd tot uiteindelijk het niveau van een eenheid en uiteindelijk de Nationale Politie.
Het samenbrengen van informatie maakt zichtbaar welke ontwikkelingen spelen, welke problematiek medewerkers ondervinden, hoe diverse leidinggevenden met bepaalde dilemma's omgaan en of nieuw beleid of nieuw instrumentarium hierop nodig is.
Parallel hieraan kan uit incidenten worden geleerd. Deze zouden kunnen worden geëvalueerd om te bepalen wat een incident in generieke zin betekent voor het functioneren van het beleid, het instrumentarium of de managementinformatie van de Politie.

Met betrekking tot relevante ontwikkelingen en trends lijkt het wijs om binnen de Politie te inventariseren welke thema's/risicogebieden relevant zijn om te monitoren. Dit structureert de informatieverzameling en daarmee het nadenken over risico's. Specifiek rond het aannemen van geschenken en ingaan op uitnodigingen kan gedacht worden aan interne thema's als aansturing van medewerkers (krijgen deze meer autonomie?), verschuivingen in terreinen waarop ingekocht wordt en veranderingen in samenwerkingsvormen met externen.
Het hierboven geschetste gewenste informatiebeeld is niet limitatief en niet toegesneden op de informatiebehoefte van de politieorganisatie. Dit geeft slechts een indicatie, de politie kan dat zelf specifieker maken, in lijn met het beleidsplan 'Integriteitsbeleid politie 2014-2017'. Verder is het belangrijk om bij dit thema de balans tussen gewenste control en administratieve belasting van de organisatie in het oog te houden.

6 Ondertekening

Den Haag, 20 januari 2016

Ada de Vette

Senior auditor

Bijlagen

Bijlage 1 In het onderzoek bevraagde medewerkers

Fase 1: Interviews
De volgende functionarissen zijn geïnterviewd voor dit onderzoek:

- Hoofd Veiligheid, Integriteit en Klachten Staf Korpsleiding
- Hoofd Human Resource Management Staf Korpsleiding
- Diensthoofd FM Politiedienstencentrum
- Coördinator Integrale Beveiliging, VIK Politiedienstencentrum
- Diensthoofd ICT Politiedienstencentrum
- Diensthoofd HRM Politiedienstencentrum

Fase 2: Enquête
De enquête is uitgezet onder een selectie van medewerkers die vanwege hun functie (in potentie) geschenken aangeboden krijgen en/of uitnodigingen van marktpartijen ontvangen. Het betrof budgethouders. Er was sprake van een landelijke dekking bij de Politie. Dat wil zeggen dat alle mandaten binnen de staven en eenheden zijn betrokken in deze enquête vanaf het topniveau tot aan het laagste niveau.

In totaal zijn daarbij 364 medewerkers benaderd. Dit resulteerde in een respons van ongeveer 73%.

Fase 3: Expertmeeting
In de derde fase van het onderzoek hebben wij de informatie uit interviews, deskresearch en de enquête verrijkt met informatie uit een expertmeeting. Deze experts zijn door de Politie aan ons voorgedragen vanwege hun kennis van de organisatie en de thematiek.
Het betreft de volgende functionarissen:

- Sectorhoofd Meldkamer Diensten Centrum
- Risico-analist Veiligheid, Integriteit en Klachten Politiedienstencentrum
- Adviseur Veiligheid, Integriteit en Klachten
- Waarnemend Directeur Politiedienstencentrum
- Implementatiemanager Staf Human Resource Management

Bijlage 2 Vragenlijst interviews

Pijler	Vragen
Beleidscylus	1) Wat is het beleid met betrekking tot de onderwerpen 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen van marktpartijen'? o Waar is dit beleid vastgelegd? o Op welke wijze is het beleid bekend gemaakt bij de medewerkers? o Op welke wijze wordt voortdurende aandacht gevraagd voor dit beleid? o Op welke wijze worden nieuwe medewerkers op de hoogte gesteld voor dit beleid?
	2) Hoe wordt ervoor gezorgd dat nieuwe ontwikkelingen worden doorgevoerd in het beleid zoals TPAW (Tijd-, Plaats- en Apparaatonafhankelijk Werken), social media, reorganisaties, informatiebeveiliging, gegevensbescherming, digitaal bewustzijn etc.? o Wie is binnen de organisatie verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat het beleid aansluit op de huidige praktijk? o Hoe wordt managementinformatie hierbij gebruikt?
	3a) Hoe wordt ervoor gezorgd dat het integriteitsbeleid van de verschillende onderdelen van de politie aansluiten op het politiebrede integriteitsbeleid? 3b) Hoe wordt ervoor gezorgd dat het integriteitsbeleid van de politie aansluit op het rijksbrede integriteitsbeleid?
	4) Is het integriteitsbeleid specifiek gericht op de onderwerpen 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen van marktpartijen' een vast onderdeel van het personeelsbeleid? o Wordt er tijdens de wervings- en selectieprocedure opgewezen? o Wordt het benadrukt tijdens de introductiecursus en de ambtseed? o Wordt het aan de orde gesteld in functionerings-, voortgangsgesprekken en werkoverleggen?
	5) Heeft u binnen uw organisatie geïdentificeerd welke werkzaamheden risico's opleveren met betrekking tot integriteit? Is hierbij aandacht besteed aan: o kwetsbare functies c.q. activiteiten? o voorkomen van solistische functies bij kwetsbare handelingen? o functieroulatie?
	6) Op welke manier worden kwetsbare functies/processen met betrekking tot het onderwerp 'aannemen van geschenken' en het onderwerp 'ingaan op uitnodigingen van marktpartijen' binnen de organisatie in kaart gebracht en bekend gesteld? o Actueel overzicht van kwetsbare handelingen, functies en processen?
Preventie	1) Welke preventie-instrumenten kent de organisatie met betrekking tot het onderwerp 'aannemen van geschenken' en het onderwerp 'ingaan op uitnodigingen van marktpartijen? (*voorbeelden: voorlichtingsbijeenkomsten, dilemmatrainingen, regels en procedures (gedragscodes, handreikingen, geschenkenregeling), het organiseren van aanspreekbaarheid leidinggevenden, etc.)* o Zijn de preventie-instrumenten actueel? o Wanneer worden de preventie-instrumenten ingezet? o Hoe vaak worden de preventie-instrumenten ingezet? o Wie bepaalt welke preventie-instrumenten ingezet worden?
	2) Hoe wordt binnen de organisatie bekendheid gegeven aan de preventie-instrumenten?
	3) Hoe wordt binnen de organisatie bekendheid gegeven aan het integriteitsbeleid? o Zijn medewerkers goed op de hoogte van welk gedrag gewenst is en welk gedrag ongepast is? o Vervult het management een voorbeeldfunctie?
	4) Hoe weten medewerkers waar ze terecht kunnen met hun integriteitsdilemma's met betrekking tot het onderwerp 'aannemen van geschenken' en het onderwerp 'ingaan op uitnodigingen van marktpartijen'? o Hebben managers persoonlijk contact met hun medewerkers over

	integriteitsdilemma's? o Hebben medewerkers onderling contact met elkaar over integriteitsdilemma's? o Hebben medewerkers contact met een integriteitsambtenaar en/of vertrouwenspersoon over integriteitsdilemma's? o Worden integriteitsdilemma's in een werkoverleg besproken? o Worden dilemmatrainingen gegeven?
Repressie	1) Welke repressie-instrumenten kent de organisatie met betrekking tot het onderwerp 'aannemen van geschenken' en het onderwerp 'ingaan op uitnodigingen van marktpartijen?' *(voorbeelden: sanctiemaatregelen als ontslaan, terugzetten in functie, doorzetten naar het Openbaar Ministerie,etc.)* o Zijn de repressie-instrumenten actueel? o Wanneer worden de repressie-instrumenten ingezet? o Hoe vaak worden de repressie-instrumenten ingezet? o Wie bepaalt welke repressie-instrumenten worden ingezet?
	2) Hoe wordt binnen de organisatie bekendheid gegeven aan de repressie-instrumenten?
	3) Voelen medewerkers zich vrij om kritiek te uiten en worden medewerkers binnen uw organisatie aangesproken indien zij minder gewenst gedrag vertonen?
	4) Hoe worden medewerkers op de hoogte gesteld van de interne procedure voor het melden van vermoedens van integriteitsschendingen en misstanden met betrekking tot het onderwerp 'aannemen van geschenken' en het onderwerp 'ingaan op uitnodigingen van marktpartijen'?
Management informatie-systeem	1) Hoe ontvangt men managementinformatie aangaande het integriteitsbeleid? *(voorbeelden van relevante informatie: meldingen van integriteitsschendingen, integriteitsonderzoeken, organisatieveranderingen, etc.)* o Wie moet de informatie verzamelen? o Hoe wordt de informatie verzameld? (geautomatiseerd? handmatig?)
	2) Welke informatie wordt ontvangen om te kunnen sturen (aanpassing beleid, inzet instrumenten, etc.)? o Is deze informatie volledig? o Zo nee, welke informatie ontbreekt?
	3) Wordt de uitvoering van het integriteitsbeleid gericht op 'aannemen van geschenken' en 'ingaan op uitnodigingen van marktpartijen' in de organisatie gemonitord en geëvalueerd? o Wordt hierover gerapporteerd? o Hoe vaak vindt de monitoring en evaluatie plaats?